

# 招远市人民政府文件

招政发〔2015〕36号

## 招远市人民政府 关于加快发展养老服务业的实施意见

各镇人民政府，各街道办事处，经济技术开发区管委，滨海科技产业园管委，市政府有关部门、集团公司：

为贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）、《山东省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（鲁政发〔2014〕11号）和《烟台市人民政府关于加快发展养老服务业的意见》（烟政发〔2014〕4号）、《烟台市人民政府关于加快发展养老服务业的实施意见》（烟政发〔2014〕33号），进一步加快我市养老服务业和养老服务产业化发展，结合我市实际，制定本实施意见。

### 一、总体思路和发展目标

1、总体思路。围绕不断满足老年人日益增长的养老服务需求，坚持政府引领、社会主办、市场运作，完善政策体系，创新体制机制，激发社会活力，营造统一开放、平等参与、竞争有序、充满活力的发展环境，大力推动养老方式多样化、服务对象公众

化、投资主体多元化、运作机制市场化、服务队伍专业化，使养老服务业成为保障和改善民生、扩大内需、增加就业、推动经济转型升级的重要力量。

2、发展目标。到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，使全市老年人实现老有所养。养老服务产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业持续健康发展。

——建立更加完善、覆盖全市的居家养老服务信息网络，生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等基本养老服务覆盖所有居家老年人。

——符合标准的城市社区老年人日间照料中心、农村幸福院等养老服务设施覆盖所有城市社区和农村社区。

——每千名老年人拥有养老床位数40张以上，护理型床位占养老床位总数的30%以上。到2020年养老服务人员持证上岗率达90%以上。

——培育养老服务龙头企业，发展1-2个产业链长、覆盖领域广、社会经济效益显著的产业集群，满足老年人健康养老、文化娱乐、医疗康复等方面需求。

——社会力量成为发展养老服务业的主体，产业规模显著扩大，从业人员显著增加，养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升。

——基本形成政策健全、机制完善、标准规范、平等参与、

竞争有序的养老服务业市场环境。

## 二、主要任务

### (一) 建立健全政府主导的基本养老服务体系

1、**加强规划引领。**将养老服务业发展纳入国民经济和社会发展规划，列为服务业重点发展领域，制定和组织实施专项规划，统筹资源，合理布局，推动养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域融合发展。

2、**强化基本养老服务保障。**以满足老年人基本服务需求为目标，推进基本养老服务均等化。履行政府托底保障职责，完善基本养老、基本医疗保障制度，逐步提高养老金待遇和医疗保障水平，对城镇“三无”老人、农村五保老人实行政府供养，建立生活长期不能自理经济困难老年人护理补贴、困难老年人养老服务补贴制度。拓展高龄津贴覆盖范围，提高老年人优待水平。

3、**健全社会养老服务体系。**一是推进养老机构建设。大力支持社会力量以独资、合资、合作等方式举办、运营养老机构，参与养老服务业发展，鼓励社会力量对闲置的医院、学校、企业厂房、商业设施、农村集体房屋及其他可利用的社会资源，进行整合改造后用于养老服务。二是完善社区养老服务。设立街道综合性养老机构，加快社区老年人日间照料中心、农村幸福院、老年助餐点等老年设施建设，为老年人提供短期、长期托养或日间照料服务，为周边老年人特别是高龄、空巢、独居老年人提供膳食供应、个人照顾、健身康复等服务。到2020年，城市社区日

间照料服务在全覆盖的基础上更加完善，农村社区日间照料服务基本全覆盖。三是拓展居家养老服务。以机构为主体、社区为纽带，逐步建立起满足老年人需求的居家养老服务信息平台，拓展服务领域，发展居家养老便捷服务。到 2020 年，建立完善覆盖全市的居家养老服务信息平台，服务老年人 3 万户以上。根据养老服务设施建设规模和周边人口分布，全面打造城市社区 15 分钟、农村社区 20 分钟左右的“社区养老服务圈”。鼓励发展邻里养老互助服务，健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系，满足老年人多样化养老服务需求。

**4、规划完善养老服务设施。**科学编制养老服务设施建设专项规划，并纳入城乡总体规划，合理确定养老服务设施布局 and 规模。制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于 0.2 平方米的标准，分区分级规划设置养老服务设施。编制新建居住小区规划时，要按照每百户不少于 20 平方米的标准配套建设社区居家养老服务用房，并按照用地标准、设计规范等提出养老服务设施规划要求。人口规模在 1 万人以内、1 万至 1.5 万人、1.5 万至 3 万人、3 万至 5 万人的社区，应分别配套建设面积不少于 300 平方米、750 平方米、1085 平方米、1600 平方米的社区老年人日间照料中心。以上设施与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用，不得挪作他用。旧村改造项目要通过整合和改造闲置房屋，用于社区居家养老服务。已建成的住宅小区按每百户不少于 15 平方米的标准调剂解

决。老旧居住区没有养老服务设施或现有设施达不到建设指标要求的，必须在2020年年底前通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施。农村养老服务设施要纳入农村公共服务设施统一规划、优先建设。农村幸福院建设标准原则上占地不少于2亩、建筑面积不少于400平方米、床位不少于20张。

**5、加强养老专业人才和服务队伍建设。**将养老专业人才和服务队伍建设作为全市队伍建设和人力资源保障工作重要内容，建设一支养老服务人员、社会工作者、志愿者相结合的养老服务队伍。依托各级养老护理人员培训基地、院校，对现有养老服务机构工作人员进行在职轮训，到2020年实现养老机构护理人员培训率达到100%，所有养老护理人员持证上岗，持有初级及以上职业资格证书的养老护理人员占比达到90%以上。引导、鼓励高校和中职学校老年服务与管理类专业毕业生从事养老服务工作，在非营利性养老机构和居家养老服务照料中心开发公益性岗位，吸纳农村转移劳动力、城镇就业困难人员从事养老服务。加快培养老年医学、康复医师、护理、营养、心理和社会工作等与老年护理相关的职业技术人才。

## **(二) 激发社会养老服务发展活力**

**6、培育养老产业社会组织。**通过政府购买服务、项目委托、以奖代补等形式，扶持发展专业养老服务社会组织，开发和培育市场服务主体，提供助餐、助浴、助洁、助急、助医及精神慰藉等服务。设立养老产业行业协会、养老服务企业商会、专业人员

协会等养老服务业社会组织，做好行业标准制定、服务质量评估、服务行为监督等事务，发挥其行业自律、监督评估、沟通协调、中介服务作用。培育发展为老服务公益慈善组织，建立为老志愿服务登记制度。支持老年人组织开展自我管理、自我服务活动，探索建立健康老人参与志愿互助服务工作机制。

**7、推进政府购买养老服务。**完善养老服务评估制度，鼓励第三方组织开展养老服务评估，到2020年，全面建立科学合理、运转高效的长效评估机制，实现养老服务评估科学化、常态化和专业化。对应由政府供养的困难老年人和政府向其他特殊困难老年人提供的养老服务，采取政府购买服务的方式向社会购买。

**8、完善养老服务定价机制。**进一步发挥市场在养老服务业发展中的调节作用，由养老机构根据市场需求自主制定价格。政府通过规范市场价格行为，促进各类养老机构公平竞争、有序发展。

### **(三) 融合发展医疗养老服务**

**9、积极支持养老机构设置医疗机构。**鼓励养老机构通过内设护理院、康复医院、卫生所、医务室等机构或采取与医疗机构、社区卫生服务机构等合作的方式，提升养老机构的医疗服务功能。拥有500张以上床位的养老机构应内设护理院或申请设置医疗机构；规模较小的可采取合作方式或通过设立卫生所（室）、医务室等方式，为老年人提供医疗康复服务。

**10、支持医疗机构与养老机构融合发展。**鼓励和支持医疗机

构在养老机构设立派驻机构、服务网点，鼓励有条件的医疗机构通过转型、增设等方式，建设老年养护院、老年护理院、老年康复医院，构建医疗、养老、照护、康复、临终关怀相互衔接的服务模式。

**11、建立医养融合发展制度。**鼓励和引导基层医疗卫生机构转变服务模式，主动为长期卧床、70 岁以上、独居等行动不便老年人提供上门服务，开设家庭病床。健全医疗保险机制，对养老机构内设的医疗机构，符合城镇职工（居民）基本医疗保险定点条件的，可申请纳入，入住的参保老年人享受相应待遇，各级各部门要对养老机构内部设置的医疗机构建设项目提供便捷服务。完善医保报销制度，解决老年人异地就医结算问题。

#### **(四) 促进养老服务产业发展**

**12、培育养老服务市场主体。**加大养老服务业对外开放力度，吸引境内外投资者投资发展我市养老服务业，引进国际先进适用的养老服务管理经验、技术和人才，提升养老服务和管理水平。鼓励和支持社会力量举办规模化、连锁化养老机构及个人举办家庭化、小型化养老机构。大力培育发展专业居家养老服务企业和机构，整合利用社会服务资源，支持其连片辐射、连锁经营、统一管理、打造品牌，开展居家养老服务。加快社区服务信息平台建设，健全社区综合服务网络，强化管理和监督，畅通服务通道，重点为社区老年人在家政便民、医疗保健、物业维修、人文关怀、娱乐学习、应急求助等方面提供服务，构建“虚拟养老社区”。

**13、健全养老服务金融产品。**引导和规范商业银行、保险公司、证券公司等金融机构开发适合老年人的理财、信贷、保险等产品，支持发展养老机构责任保险、老年人意外伤害保险、长期医疗护理保险、养老保险等，提升个人养老能力，降低养老机构经营风险。鼓励和支持政府主导，政府、企业和个人共同负担，为经济困难老年人、失能老年人统一提供人身意外伤害保险、长期医疗护理保险等综合保险，为老年人提供更加全面的养老服务保障。

**14、开发老年产品用品。**以企业为主体，产学研相结合，加强养老产业新技术、新产品的研发应用，加强技术集成和服务模式创新。加快研发适合老年人的助行器具、视听辅助、起居辅助、营养保健、服装饰品、康复护理器械等用品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，形成养老服务与医疗康复、商贸餐饮、文体娱乐、旅游度假、用品制造等于一体的完整老年服务产业链。引导相关行业积极拓展老年文化娱乐、体育健身、休闲旅游、老年教育、健康养生、精神慰藉、异地养老等服务，推动养老服务与各产业间的融合发展。

**15、培育养老产业集群。**编制养老产业发展指导目录，支持养老服务中小企业加快发展、龙头企业做大做强，不断提高科技创新能力，培育养老知名品牌，形成一批产业链长、覆盖领域广的养老产业集群。充分利用资源优势，规划建设休闲养生、特色医疗、文化教育养老基地。鼓励房地产企业融入养生理念，构筑

居家、休闲、娱乐、保健等于一体的多元化养老养生平台，壮大养老产业发展主体。推动养老服务企业集聚发展，打造集老年产品研发、检测、生产、物流配送、电子商务、展览展销等一体化的养老服务产业园区。整合生态旅游资源、优势医疗资源、养生文化资源，培育以养生养老为核心的养老文化旅游产业，拉长养老休闲旅游产业链，推动养老服务、旅游景点、酒店餐饮、休闲娱乐等行业互动发展。

### **三、政策措施**

**（一）加大资金投入。**建立健全养老服务公共财政投入机制，根据上级要求和经济社会发展逐步增加养老服务事业财政预算。

（责任单位：财政局、民政局）

**1、给予养老服务机构建设补助。**自 2015 年起，对新增养老床位不少于 20 张、符合有关部门规定资质条件的养老机构（含区域性敬老院），按核定床位每张 8500 元的标准给予一次性建设补助。租赁用房且租用期 5 年以上、达到上述条件的养老机构，按核定床位每张 4000 元的标准给予一次性建设补助。补助资金由省、市、县三级财政承担。

**2、给予养老服务机构运营补助。**自 2015 年起，对运营 1 年以上、符合有关部门规定资质条件的养老机构，按实际入住的自理、半自理和不能自理老年人数量，分别给予每人每月 80 元、150 元和 180 元的运营补助，连补 2 年。补助资金由省、市、县三级财政承担。

**3、对福利机构内设医疗机构给予资助。**自 2015 年起，市财政对内设护理院、康复医院等医疗机构取得《医疗机构执业许可证》的养老机构，采取“以奖代补”的方式给予一次性资助。资助标准按照每百张床位资助 11 万元执行，床位 1000 张以上的一次性奖励 110 万元。对内设卫生所、医务室等取得《医疗机构执业许可证》的养老机构一次性奖励 6 万元。所需资金由市、县两级财政承担。

**4、对养老机构进行保险补助。**自 2015 年起，在全市范围内推行养老机构责任保险制度，所需费用由市、县两级财政和养老机构各承担 50%、30%和 20%。

**5、给予城市社区日间照料中心建设和运营补助。**自 2015 年起，对规模 300 平方米以上、床位 10 张以上的城市社区老年人日间照料中心给予一次性建设补助，并对运营 1 年以上的日间照料中心给予连续 2 年运营补助。对建筑面积达到《社区老年人日间照料中心建设标准》（建标 143-2010）要求的，按一二三类分别给予 55 万元、45 万元、35 万元的建设补助和每年 7 万元、6 万元、5 万元的运营补助；对达不到国家最低建设标准、建筑面积 300 平方米以上的，给予 15 万元的建设补助和每年 4 万元的运营补助。补助资金由省、市、县三级财政承担。

**6、给予农村幸福院建设和运营补助。**自 2015 年起，对符合条件的农村幸福院，给予 12 万元的一次性建设补助，并对运营 1 年以上的农村幸福院给予每年 1.5 万元的运营补助，连补 2 年。

补助资金由部、省、市、县四级财政承担。

**7、给予养老服务信息平台运营资助。**自 2015 年起，对符合条件、养老服务信息平台运转良好、运营规范的养老服务呼叫中心，每年给予 5 万元的运营补助，连补 2 年。补助资金由县级财政承担。

**8、对特殊困难老年人实施政府购买养老服务。**自 2015 年起，逐步实施对 60 周岁以上生活不能自理或半自理的城镇“三无”老年人、城镇低保家庭中生活不能自理的老年人、“三老”（老烈属、老伤残军人、老复员军人）优抚对象等特殊对象的居家养老，按照自理、半自理、不能自理的状况，每户每月分别提供不少于 10、20、30 小时的政府购买养老服务，市财政按每人每小时 30 元服务费的标准向社会购买服务的方式执行。对上述半自理、不能自理的对象入住养老机构的，市财政按每月 600 元、900 元的标准，给予养老服务护理补贴。建立政府购买服务标准自然增长机制，根据市场价格实时实行调整。80 周岁以上老年人和上述特殊对象，免费加入居家养老服务信息网络。对全市范围内设立的邻里养老互助点每处每年给予 1000 元的补助，所需资金由县级财政承担。

**（二）落实优惠政策。**各类养老服务机构免缴城市基础设施配套费、有线（数字）电视建设费（入网费），减半缴纳防空地下室易地建设费、有线（数字）电视终端用户收视维护费。用电、用水、用暖、燃气等执行居民价格，固定电话、宽带互联网费用

执行家庭住宅价格。养老院占用耕地的，免征耕地占用税。非营利性养老服务机构在排放污染物达标并经环保部门核准的情况下免缴排污费，并适当减免环境监测服务费。对养老院类的养老服务机构提供的养老服务，免征营业税、城市维护建设税和教育费附加。对符合条件的非营利性养老服务机构，按规定减免企业所得税、自用房产的房产税、自用土地的城镇土地使用税，免缴征地管理费、水土保持补偿费、水利建设基金、残疾人就业保障金。对营利性养老服务组织和机构，按规定享受国家对中小企业、小型微利企业和家庭服务业等其他相应的税收优惠政策。高校毕业生、失业人员、农民工、转业退役军人创办养老机构的，自首次注册登记之日起5年内，免收各类行政事业性收费。境内外资本兴办养老机构享有同等的优惠政策。（责任单位：文广新局、住建局、国税局、地税局、水务局、财政局、环保局、残联、供电公司、联通公司）

（三）保障养老设施建设用地。各级要将养老设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划，确需新增用地的，每年安排一定数量的用地指标用于养老服务设施建设。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构享有相同的土地使用政策，可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。对营利性养老机构建设用地，按照国家对经营性用地依法办理有偿用地手续的规定，优先保障供应。鼓励以租赁方式供应养老用地，降低养老服务设施建设成本。养老服务设施因城市建设需要

依法拆迁时，优先安排同等面积的建设用地。严禁改变养老设施建设用地用途、容积率等土地使用条件，变相搞房地产开发。国土资源部门对规划可以分宗的养老服务设施用地，应按相关政策单独办理供地手续；对需要在其他建筑物内部配建或确实不具备单宗划宗条件的养老服务设施，可将规划确定的配建养老服务设施指标纳入所在宗地的土地供应条件，并在土地出让合同或划拨决定书中明确约定土地使用权人需要承担配建任务的具体内容。配建养老服务设施建成后，土地使用权人应按相关约定、规定交付相关单位或按国家相关规定严格使用管理。（责任单位：住建局、国土资源局）

（四）拓宽投融资渠道。引导金融机构创新金融产品、服务方式和抵押担保方式，统筹各类金融资源支持养老服务业发展。政府出资建立的融资性担保机构要优先为养老机构提供贷款担保服务。鼓励采取股份制、股份合作制等形式，探索以“建设—运营—移交”模式建设养老服务设施。农村可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益供老年人养老。支持慈善公益组织参与养老服务业，鼓励冠名捐建养老机构，引导捐资设立养老服务类非公募基金会。（责任单位：金融办、农业局、国土资源局、水务局、林业局）

（五）强化人力资源保障。鼓励、引导养老机构科学设置专业技术岗位，对在养老机构就业的卫生技术人员，执行与医疗机构相同的执业资格、注册考核政策。建立养老服务岗位就业补贴

和养老护理员特殊岗位津贴制度，提高养老护理员工资福利待遇。对养老服务机构和组织中取得职业资格证书并从事养老护理岗位工作的护理人员给予技术等级津贴。引导养老机构依法建立完善内部管理规章制度，保障从业人员劳动报酬、休息休假和社会保障等权益落实。完善养老服务从业人员职业资格证书制度，推动养老服务从业员工资待遇与专业技能等级、从业年限挂钩。（责任单位：人社局、卫计局、财政局）

## 五、组织领导

（一）完善工作运行机制。建立健全市养老服务体系建设联席会议制度，加强部门间的沟通协作，定期分析养老服务业发展情况和存在问题，及时研究推进养老服务业发展的工作措施，切实做到履职尽责，形成齐抓共管、整体推进的工作合力。

（二）营造良好社会环境。引导、培育、扶持社会力量积极主动投身养老服务业，形成政府、市场、社会、家庭和老年人共同参与、各尽其能的发展格局。健全市场规范和标准，完善监管机制，提升养老服务质量和产品质量，引导老年人树立健康的养老观念、社会化养老服务的消费理念。广泛宣传敬老、养老、爱老、助老、孝老的传统美德，加大对养老服务先进典型和为老服务示范单位、企业、个人的表彰力度，构建和谐养老文化。

（三）加强监督管理。完善养老服务业统计制度，建立养老服务业发展评价与监测指标体系，科学、准确反映养老服务业发展状况。对各类养老机构实施行政许可，建立养老机构等级评定

和养老服务评估制度，健全养老服务行业准入、退出、监管机制。培育养老服务行业协会、基层老年协会、养老服务企业商会等社会组织，发挥其在行业自律、监督评估、服务中介、沟通协调等方面的作用。

本意见自 2015 年 8 月 1 日起施行，有效期至 2020 年 7 月 30 日。本意见与《招远市人民政府关于加快社会养老服务体系建设的意见》（招政发〔2013〕39 号）文件内容有抵触的，以本意见为准。

招远市人民政府

2015 年 6 月 30 日

---

抄送：市委口各部门，市人大办，市政协办，市法院，市检察院，市人武部，  
驻招各单位，存档。

---

招远市人民政府办公室

2015 年 7 月 3 日印发

---

逐步实施对 60 周岁以上生活不能自理或半自理的城镇“三无”老年人（“三无”人员）、城镇（去掉城镇）低保家庭中生活不能自理的老年人、（生活困难的）“三老”（老烈属、老伤残军人、老复员军人）优抚对象等特殊困难对象的居家养老，按照自理（去掉自理）、半自理、不能自理的状况，每户每月分别提供不少于 10、20、30 小时的政府购买养老服务，市财政按每人每小时 30 元服务费的标准向社会购买服务的方式执行。